Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

15 06

Het Matra-programma in de landen van het Oostelijk Partnerschap

Bevindingen

- De laagdrempeligheid en flexibiliteit van het Matra-programma gaven het toegevoegde waarde in het donorlandschap.
- De meeste projecten behaalden hun doelen, maar hun gezamenlijke bijdrage aan de programmadoelstellingen is niet vast te stellen.
- Het programmabeheer door het ministerie van Buitenlandse Zaken is gedurende de onderzochte periode verzwakt.

Lessen

- Behoud de flexibiliteit, maar besteed meer aandacht aan de resultaten op programmaniveau.
- Kies een andere aanpak voor landen met en zonder associatieakkoord met de EU, maar vermijd nieuwe scheidslijnen.
- Verduidelijk de beoogde bijdrage van het programma aan de bilaterale betrekkingen.
- Versterk het programmabeheer op het ministerie en de communicatie tussen uitvoerders.

Achtergrond

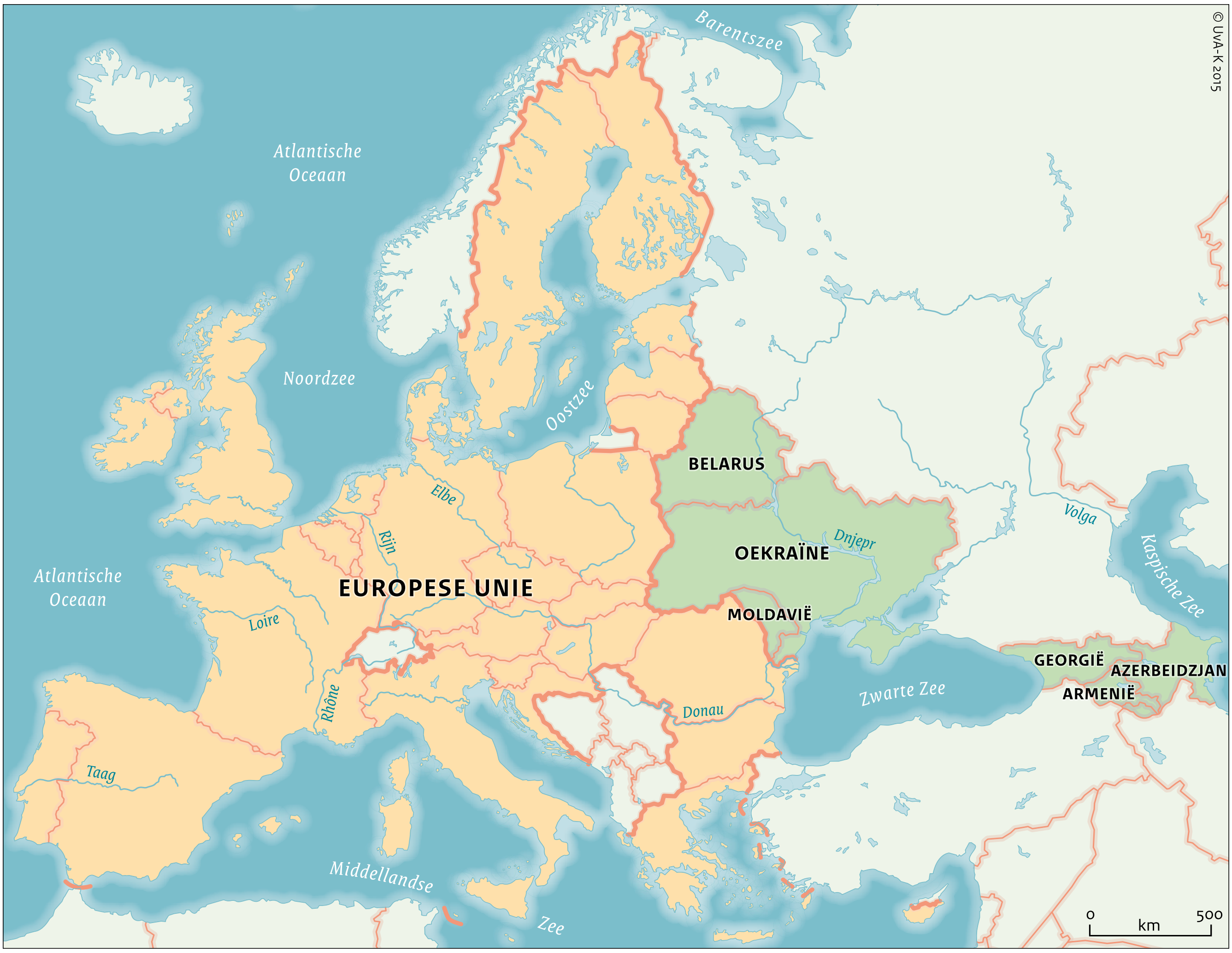
Het Matra-programma (Matra = maatschappelijke transformatie) beoogt sinds 1994 bij te dragen aan een proces van democratisering en versterking van de rechtsstaat, de bestuurlijke capaciteit van lokale overheden en het functioneren van maatschappelijke organisaties in Oost-Europa. Daarnaast probeert het programma bij te dragen aan versterking van de bilaterale relaties tussen Nederland en de Matra-landen.

Het programma kende verschillende onderdelen (sub-programma's) en werd in de loop der jaren verschillende malen aangepast aan nieuwe ontwikkelingen in de partnerlanden en aan veranderende inzichten en politieke prioriteiten in Nederland. Zo waren er sub-programma's die zich specifiek richtten op het ondersteunen van landen in hun toetredingsproces tot de Europese Unie en werd de lijst van landen die voor ondersteuning in aanmerking kwamen geregeld aangepast.

In de bestudeerde periode (2008-2014) is het programma onder andere uitgevoerd in Armenië, Azerbeidzjan, Belarus, Georgië, Moldavië en Oekraïne. Dit zijn de zes voormalige deelrepublieken van de vroegere Sovjet-Unie waarmee de Europese Unie (EU) relaties onderhoudt in het kader van het Europees Nabuurschapsbeleid en het Oostelijk Partnerschap (OP).

De volgende vier programmaonderdelen werden ingezet in de OP-landen:

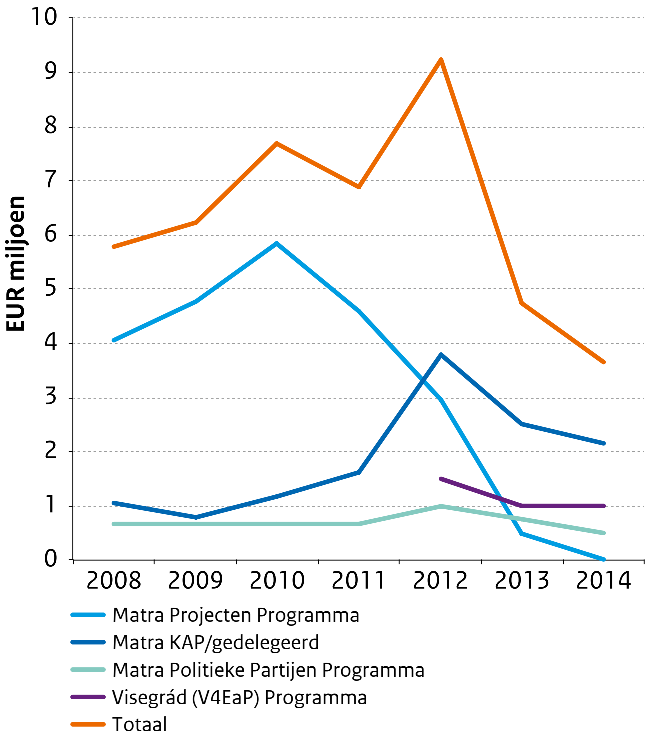
1. *Het Matra Projecten Programma (MPP):* dit programma behelsde relatief grote projecten (tussen EUR 300.000 en EUR 700.000). De projecten waren een samenwerking tussen een organisatie in Nederland (de contractpartner) en een of meerdere organisaties in een Matra-land. Het programmabeheer lag bij het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) in Den Haag. Dit onderdeel werd tussen 2010 en 2013 afgebouwd.
2. *Matra Kleine Ambassade Projecten (KAP) of gedelegeerde projecten:* deze ambassadeprojecten hadden tot 2010 een maximumbudget van EUR 25.000 en vanaf 2010 van EUR 300.000. De meeste projecten werden uitgevoerd door lokale organisaties in de Matra-landen en het beheer lag bij de Nederlandse ambassades in de Matra-landen.
3. *Het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP):* via dit programma ontvingen stichtingen verbonden aan Nederlandse politieke partijen subsidie voor het onderhouden van een internationaal netwerk en het versterken van zusterpartijen in de Matra-landen. De hoogte van de subsidie per partij werd berekend op basis van het aantal Kamerzetels. Per 2013 ging het beheer van dit programma over van BZ naar het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.



De Europese Unie en de landen van het Oostelijk Partnerschap.

4. *Het Oostelijk Partnerschapsprogramma van het Internationale Visegrád Fonds (V4EaP):* dit fonds van de Visegrád-groep (Polen, Hongarije, Slowakije en Tsjechië – V4) startte in 2012 een programma gericht op de OP-landen, waaraan Nederland vanaf het begin een financiële bijdrage leverde. Hiermee werden kleine projecten gesteund waarbij de V4-landen hun ervaring overdroegen aan een of meerdere OP-landen.

In 2011 besloot de minister van Buitenlandse Zaken het Matra-programma in de OP-landen te beëindigen, maar door interventies van de Tweede Kamer werd jaarlijks een budget voor deze landen in stand gehouden. In totaal is tussen 2008 en 2014 EUR 44,3 miljoen via het Matra-programma besteed in de zes landen, waarvan EUR 22,7 miljoen via het MPP, EUR 13,1 miljoen via ambassadeprojecten, EUR 5 miljoen via het MPPP en EUR 3,5 miljoen via het V4EaP.



Ontwikkeling van de uitgaven per sub-programma 2008-2014.

Bevindingen

Relevantie – De projecten pakten relevante problemen van de landen aan door zich te richten op het versterken van onder andere onafhankelijke media, de rechterlijke macht, het parlement, maatschappelijke organisaties en burgerschapszin. Alle Matra-onderdelen waren zo ingericht dat zij inspeelden op een lokale vraag, waardoor lokaal eigenaarschap gewaarborgd werd.

Matra onderscheidde zich van de programma's van de meeste andere landen en internationale organisaties door toegankelijk te zijn voor relatief kleine en nieuwe maatschappelijke organisaties en door zijn flexibiliteit, waarmee snel op nieuwe ontwikkelingen kon worden ingespeeld. Het programma kon zodoende bijdragen aan het ontwikkelen van een *civil society* waarin burgers verantwoordelijkheid nemen voor hun eigen leefomgeving en een open dialoog met hun overheid aangaan.

Het programma werd uitgevoerd in sterk uiteenlopende landen-contexten. Georgië, Moldavië en Oekraïne (de landen die een associatieakkoord met de EU hebben gesloten) zochten nadere aansluiting bij de EU en voerden politieke hervormingen door. In de andere landen was nauwelijks sprake van enige vooruitgang; met name in Azerbeidzjan en Belarus was het maatschappelijke en politieke klimaat repressief. De Matra-richtlijnen voor de ambassades vanuit Den Haag waren niet altijd voldoende toegesneden op de context in ieder land. Het was daarom goed dat ambassades de ruimte kregen om – waar nodig – soepel met de richtlijnen om te gaan en het programma naar de lokale situatie in te richten.

Effectiviteit – De meeste MPP- en ambassadeprojecten behaalden hun individuele doelstellingen en waren als zodanig effectief. Als gevolg van de beperkte omvang van het programma en de verschillende thema's die – op vraaggestuurde wijze – werden geadresseerd, is de gezamenlijke bijdrage van de projecten aan de versterking van de democratie, de rechtsstaat of de capaciteit van lokale overheden en het maatschappelijk middenveld niet vast te stellen. De ontwikkeling van de landen op deze aspecten laat een gemengd beeld zien. Eventuele vorderingen op macroniveau zijn niet aan het Matra-programma toe te schrijven, mede omdat in deze complexe omgeving veel meer factoren een rol spelen.

De vier sub-programma's droegen elk op hun eigen manier en met wisselend succes bij aan de bilaterale relaties tussen Nederland en de Matra-landen. Het MPP versterkte de banden tussen maatschappelijke organisaties in Nederland en in de Matra-landen. De ambassadeprojecten droegen bij aan de lokale netwerken en de informatiepositie van de ambassades. Het MPPP versterkte de banden tussen Nederlandse politieke partijen en hun zusterpartijen in de Matra-landen. De bijdrage aan het V4EaP leverde Nederland vooral de *goodwill* van de V4-landen op, maar was nauwelijks zichtbaar in de OP-landen. Over het algemeen was er weinig gevoel van urgentie voor deze doelstelling.

Programmabeheer – Het eigenaarschap en de centrale coördinatie van het programma op BZ namen tijdens de onderzochte periode af. Dit was met name het gevolg van veranderingen binnen het programma en van reorganisaties en afnemende personele capaciteit bij de verantwoordelijke directie. Vooral het beheer van het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP) en van de bijdrage aan het Visegrád-fonds was te weinig gericht op het behalen van resultaten.

Het delegeren van meer fondsen en verantwoordelijkheid aan de ambassades vanaf 2010 werkte positief uit voor de relevantie en flexibiliteit van het Matra-programma. Hoewel het beheer door de ambassades arbeidsintensief was, schuilde de kracht van het programma juist in de kleinschaligheid van de projecten, de geboden flexibiliteit en de sterke betrokkenheid van de ambassades bij de doelgroep.

De verschillende onderdelen van het Matra-programma werden geïsoleerd van elkaar uitgevoerd en er was weinig communicatie tussen de uitvoerders. Vooral de ambassades zouden erbij gebaat zijn geweest om beter geïnformeerd te zijn over het MPPP en het V4EaP.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 409 (september 2015)
Evaluation of the Matra Programme in the Eastern Partnership Countries 2008-2014
ISBN: 978-90-5328-475-9
Te downloaden op:
www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

Lessen

- Het grote belang van Nederland en de EU bij de ontwikkeling van deze nabuurschapsregio vraagt om een langdurige inzet, met een duidelijke focus op resultaten en een visie op de toegevoegde waarde die een relatief klein Nederlands programma kan hebben. Dit kan door een resultatenkader te ontwikkelen dat duidelijk maakt op welke manier het programma beoogt bij te dragen aan maatschappelijke transformatie. Dit resultatenkader moet worden ontwikkeld vanuit de diverse landencontexten en voldoende flexibel zijn om landenspecifiek ingevuld te kunnen worden.
- Dit laatste houdt in dat de focus van het programma verschillend zal zijn in landen met en zonder een associatieakkoord met de EU. Tegelijkertijd moeten harde scheidslijnen binnen het programma worden vermeden, bijvoorbeeld door ook grensoverschrijdende projecten mogelijk te maken.
- De beoogde bijdrage van Matra en de verschillende sub-programma's aan de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en de partnerlanden vraagt om verduidelijking, zodat uitvoerende organisaties hier de nodige aandacht aan kunnen geven.
- Om voldoende resultaatgericht te zijn dient het programmabeheer op BZ duidelijk belegd te worden en te worden versterkt. Ook dient de communicatie tussen BZ, de ambassades, politieke partijen en het Visegrád-fonds te worden geïntensiveerd.
- IOB formuleert in het rapport lessen voor elk van de sub-programma's.

Over het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door middel van een bureaustudie naar academische literatuur, beleidsdocumenten en projectdossiers. Daarnaast zijn interviews afgenomen met betrokken beleidsambtenaren, projectuitvoerders, begunstigden en onafhankelijke experts. IOB heeft landenstudies verricht in Georgië, Moldavië en Belarus.

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties | www.iob-evaluatie.nl